

## PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA (TUN) PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN)

Oleh :

Bernat Panjaitan, SH, M.Hum  
Dosen Tetap STIH Labuhanbatu

### ABSTRAK

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan hukum yang mengatur cara menegakkan hukum materil, dengan demikian hukum acara itu berisi mengenai suatu tata cara (formalitas). Sedangkan pengertian hukum acara peradilan tata usaha negara adalah hukum yang berisi mengenai ketentuan tata cara beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Baik hukum formal maupun hukum materiel, keduanya merupakan unsur dari peradilan. Sesuai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur ketentuan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang, memeriksa, dan memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 ayat (10) UU Nomor 51 Tahun 2009 bahwa sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: Perkara Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Usaha Negara

### I. PENDAHULUAN

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan salah satu lingkup peradilan yang ada di Indonesia dan diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dan adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Dimana hal ini didasarkan atas amanat Pasal 24 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyebutkan bahwa :

1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;

2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;

3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.<sup>1</sup>

Pengaturan Peradilan Tata Usaha Negara telah mengalami beberapa perubahan diantaranya undang-undang

<sup>1</sup> Lihat Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ke empat

yang pertama yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 51 tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari 144 Pasal, yang mana Pasal 1 sampai dengan Pasal 52 berisi mengenai hukum materialnya, sedangkan Pasal 53 sampai dengan Pasal 144 berisi tentang hukum acara atau hukum formalnya.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan hukum yang mengatur cara menegakkan hukum materil, dengan demikian hukum acara itu berisi mengenai suatu tata cara (formalitas). Sedangkan pengertian hukum acara peradilan tata usaha negara adalah hukum yang berisi mengenai ketentuan tata cara beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Baik hukum formal maupun hukum materiel, keduanya merupakan unsur dari peradilan.

Peradilan tanpa hukum materil akan lumpuh, sebab tidak tahu apa yang akan dijelmakan, sebaliknya peradilan tanpa hukum formal akan liar, sebab tidak ada batas-batas yang jelas dalam

melakukan wewenangnyanya. Pengaturan hukum formal dalam hukum positif, secara teoritis dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian, yaitu:

1. Hukum formal sekaligus diatur secara bersamaan dalam hukum materialnya dalam bentuk undang-undang;
2. Hukum formal dan hukum material masing-masing terpisah pengaturannya dalam undang-undang.

Hukum formal merupakan sarana untuk melaksanakan hukum material. Penegakan hukum material oleh hukum formal secara kongkret berlangsung saat berlakunya hukum positif dalam praktek sebagai keharusan yang patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutus perkara dengan menemukan hukum *in concreto* dalam upaya mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiel, serta dengan menempuh prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum formal.<sup>2</sup>

Salah satu ketentuan yang diatur dalam undang-undang peradilan tata usaha negara yaitu mengatur tentang kompetensi (kekuasaan) *absolut* dan kompetensi *relative*. Kompetensi *absolut* adalah kompetensi badan peradilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan peradilan lain. Sedangkan

---

<sup>2</sup> Wicipto Setiadi, "Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara" Suatu Perbandingan, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal. 87-88

kompetensi *relative* adalah sesuai dengan asas actor seguitir forum rei (yang berwenang adalah pengadilan tempat kedudukan tergugat).<sup>3</sup>

Sesuai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur ketentuan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang, memeriksa, dan memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 ayat (10) UU Nomor 51 Tahun 2009 bahwa sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian sengketa tata usaha negara, berarti sebab dari timbulnya sengketa tersebut disebabkan oleh adanya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yang sudah diatur dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat kongkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Mengenai ketentuan kompetensi *absolut* PERATUN maka dapat diketahui bahwa di dalam lingkungan PERATUN terdapat :

1. Tergugat yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata;
2. Penggugat yaitu orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN);
3. Objek Sengketa Gugatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat kongkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum

<sup>3</sup> Victor Vayed Neno, Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal 29 Sebagaimana dikutip oleh Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni Bandung, 1989, hal. 65

bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan kewenangannya, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus memperhatikan asas legalitas. Asas legalitas adalah salah satu asas hukum administrasi negara yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan wewenang yang ada padanya, oleh karenanya kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan Kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan, kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni horizontal dan vertical. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam

suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.<sup>4</sup>

Sistem desentralisasi yang dianut dalam konsep Negara Kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi.<sup>5</sup> Namun sepanjang sejarah ini, dengan adanya pemerintahan yang berlapis-lapis kini belum mencapai tujuan yang ingin dikehendaki oleh Negara.

Penggunaan wewenang oleh Pejabat TUN merupakan persoalan yuridis yang krusial dalam Peradilan Tata Usaha Negara, hal ini berkaitan dengan tolak ukur untuk menguji keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Menurut Philipus M.Hadjon mengatakan bahwa tolak ukur untuk menentukan keabsahan suatu KTUN yaitu dapat dilihat dari 3 segi yaitu prosedur, substansi dan wewenangnya.<sup>6</sup> Pendapat Philipus M.Hadjon ini sesuai (*paralel*) dengan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf

---

<sup>4</sup> Muhammad Fauzan, "Hukum Pemerintahan Daerah" Edisi revisi, STAIN Press, Purwokerto, 2010, hal.79

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 79

<sup>6</sup> Philipus M.Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal. 324

a Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang menentukan alasan (tolak ukur) yang dimaksud adalah :

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal;
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material/substansial;
3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang;

Putusan Pengadilan yang amarnya berisi mengenai pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat dijumpai dalam praktek peradilan sehari-hari, dalam hal ini KTUN tersebut dibatalkan karena tidak sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh Pejabat Tata Usaha Negara dan telah melanggar peraturan-undangan, termasuk didalamnya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yang menjadi Tergugatnya.

## II. PEJABAT TATA USAHA NEGARA DAN TINDAKAN PEMERINTAH

### 2.1 Pejabat Tata Usaha Negara

Pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) dapat dijumpai dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu, badan atau pejabat yang melaksanakan urusan

pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atau dengan kata lain, Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Mengenai pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, Indroharto menegaskan bahwa siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat TUN. Sedangkan arti dari urusan pemerintah disini adalah kegiatan yang bersifat eksekutif yaitu kegiatan yang bukan kegiatan legislatif atau yudikatif.<sup>7</sup>

### 2.2 Tindakan Hukum Pemerintah

Pemerintah dalam melakukan aktivitasnya, melakukan dua macam tindakan, yaitu tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dengan kata lain bahwa, bentuk perbuatan pemerintahan atau bentuk tindakan administrasi negara yang secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

<sup>7</sup> Indroharto, "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara" Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal.166

- a. Perbuatan hukum/tindakan hukum (*rechtshandelingen*).
- b. Bukan perbuatan hukum/tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*).

Dalam hukum administrasi yang penting adalah tindakan pemerintah yang tergolong tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Adapun tindakan pemerintah yang tergolong tindakan hukum, yakni :

- a. Tindakan menurut hukum privat.
- b. Tindakan menurut hukum publik<sup>8</sup>

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut :

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dan dibidang Hukum Administrasi.

- c. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

### 2.3 Asas- Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik, sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

Tujuan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah sebagai saran perlindungan hukum terhadap penggunaan dan pelaksanaan wewenang bebas (*diskresioner*) pemerintah dalam melaksanakan wewenangnya, misalnya penggunaan wewenang dalam membuat ketetapan (*beschikking*).<sup>9</sup>

Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta diakui dan diterapkan

<sup>8</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2014, hal. 308

<sup>9</sup> A. Muin Fahmi, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006, Hlm. 56

dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam proses peradilan di Pengadilan Tata Usaha Negara yakni setelah adanya UU Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PERATUN sebagai salah satu alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, yang disebutkan sebagai berikut :

- a. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- d. Asas Proporsionalitas, yaitu asas mengutamakan keseimbangan

antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- e. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>10</sup>

#### 2.4 Sumber Kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri

<sup>10</sup> Ridwan H.R. “*Hukum Administrasi Negara*” Edisi Revisi, Rajawali Pers. Jakarta, 2011, hal. 241-242

(*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan, kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni horizontal dan vertical. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.<sup>11</sup>

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, "*Het begrip bevoegheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*". Kewenangan yang ada di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:

"Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan

tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu."<sup>12</sup>

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) dalam menjalankan tugasnya untuk mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan wewenang masing-masing yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu

<sup>11</sup> Muhammad Fauzan, *Op.cit.*, hal.79

<sup>12</sup> Ridwan HR., 2011, *Op.Cit.*, hal. 99



organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

3. Mandat  
Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>13</sup>

Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara (HAN), mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karenaberkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.<sup>14</sup>

### III. PERAADILAN TATA USAHA NEGARA

#### 3.1 Asas-Asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Ciri khas hukum acara peradilan tata usaha negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu :

- a. Asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid = praesumptio iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa

setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang dibuat (pasal 67 ayat 1 Undang-undang 5 tahun 1986);

- b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetakan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan pasal 1865 BW. Asas ini dianut pasal 107 UU Nomor 5 tahun 1986 hanya saja masih dibatasi ketentuan pasal 100;
- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan pasal 58, 63 ayat 1, 2, 80, 85.
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat "*erga omnes*". Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja-tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan pasal

<sup>13</sup> *Ibid.* hal. 102

<sup>14</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo.  
*Op.Cit.* hal. 204-205

83 tentang intervensi bertentangan dengan asas “*erga omnes*”.<sup>15</sup>

### 3.2 Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Kekuasaan (kompetensi) Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari kompetensi absolut dan kompetensi relative. Kompetensi absolut terdapat dalam pasal 47 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.<sup>16</sup>

Kompetensi Absolut merupakan kompetensi utama Badan Peradilan Administrasi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah menyelesaikan sengketa administrasi negara antara pemerintah dan warga masyarakat, disebabkan pemerintah telah melanggar hak-hak kepentingan warga.<sup>17</sup>

Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara kurang lebih memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

a. Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah Orang atau Badan Hukum

Perdata dengan Pejabat Tata Usaha Negara.

- b. Objek Sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- c. Keputusan yang dijadikan objek sengketa ini berisi tindakan hukum pejabat tata usaha negara.
- d. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.<sup>18</sup>

Pasal 53 ayat 1 yang dimaksud Penggugat adalah : “Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat mengajukan Gugatan Tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi”.

Kompetensi relative merupakan kewenangan memeriksa/mengadili perkara berdasarkan pembagian daerah hukum

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 1999, hal 313

<sup>16</sup> R. Wiyono, “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*” Edisi Kedua., Sinar Grafika, Jakarta: 2010. hal. 6

<sup>17</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo. *Op.Cit.* hal. 580

<sup>18</sup> SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal. 186

(distribusi kekuasaan). Kompetensi Relatif ini diatur dalam pasal 6 Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang PERATUN, yang menyatakan ;

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Mengenai susunan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, oleh Pasal 8 UU PERATUN ditentukan bahwa Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari ;

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama (PTUN);
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding (PTTUN).<sup>19</sup>

#### **IV. PENYELESAIAN DAN KEABSAHAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (TUN)**

##### **4.1 Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara**

Pasal 53 ayat 1 setelah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 menentukan orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Dari ketentuan yang terdapat dalam pasal 53 ayat 1 tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan gugatan dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara adalah permohonan secara tertulis dari seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yang ditujukan kepada pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.<sup>20</sup>

Ketentuan tentang tenggang waktu gugat harus diperhatikan jika seseorang atau badan hukum perdata

<sup>19</sup> R. Wiyono., *Op.Cit.* hal. 2

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 117

akan mengajukan gugatan ke pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, karena dengan lewatnya tenggang waktu gugatan, ketua pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai alasan untuk memutuskan dengan penetapan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat 1 huruf e.

Pasal 55 menentukan bahwa gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>21</sup>

Diajukannya suatu gugatan ke Pengadilan TUN pada prinsipnya tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat. Namun demikian, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar surat keputusan yang digugat tersebut ditunda pelaksanaannya selama proses berjalan, dan permohonan tersebut hanya dapat dikabulkan oleh pengadilan apabila adanya alasan yang sangat mendesak yang mengakibatkan

kepentingan penggugat akan sangat dirugikan jika keputusan TUN yang digugat itu tetap dilaksanakan (pasal 67 ayat 4 a).<sup>22</sup>

Pasal 1 ayat 10 UU Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara Orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN), baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **4.2 Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara**

Pejabat Tata Usaha Negara pada saat menjalankan tugasnya salah satunya yaitu mengeluarkan keputusan, yang selanjutnya disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), pengertiannya terdapat pada Pasal 1 ayat 9 UU Nomor 51 Tahun 2009. Sedangkan yang dimaksud dengan bersifat konkret, individual dan final adalah sebagai berikut :

- a. Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak,

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 124

<sup>22</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo.  
*Op.Cit.* hal 596

tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.

- b. Bersifat individual, artinya keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju.
- c. Bersifat final, artinya sudah Definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Bahwa dalam tindakan Hukum Administrasi dianut *asas presumptio justae causa* yang maksudnya bahwa suatu keputusan TUN harus selalu dianggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya. Bahwa secara umum syarat-syarat untuk sahnya suatu keputusan tata usaha negara adalah sebagai berikut :

a. Syarat Materiil :

1. Keputusan harus dibuat oleh alat negara (*organ*) yang berwenang.
2. Karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis.
3. Keputusan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara (*prosedur*)

membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.

4. Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.
5. Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (*situasi*) tertentu.

b. Syarat Formil :

1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi.
2. Keputusan harus diberi bentuk yang ditentukan.
3. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya keputusan harus dipenuhi.
4. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hak-hak yang menyebabkan dibuatnya keputusan dan diumumkannya keputusan itu tidak boleh dilewati.

Badan Peradilan Tata Usaha Negara hanya menilai apakah suatu tindakan Badan/Pejabat TUN dalam menjalankan urusan pemerintah itu sudah sesuai dengan norma-norma hukum (baik yang tertulis maupu yang

tidak tertulis) yang berlaku bagi tindakan tersebut. Dengan perkataan lain penilaian yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara terbatas hanya dari segi hukumnya (peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Dasar pengujian sebagaimana diatur dalam pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-undang Nomor 9 tahun 2004, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; atau
- b. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Dalam Praktiknya Majelis Hakim dalam pengujiannya terhadap Keputusan Tata Usaha Negara telah sesuai ketentuan Pasal 53 di atas, adalah meliputi tiga aspek yaitu :

- a. Aspek Kewenangan, yaitu meliputi hal berwenang, tidak berwenang atau melanggar kewenangan. Dasar kewenangan Badan/Pejabat TUN adalah secara atribusi (berasal dari perundang-undangan yang melekat pada suatu jabatan), delegasi (adanya pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada), dan

mandat (dalam hal ini tidak ada pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan).

- b. Aspek Substansi/materi, yaitu meliputi pelaksanaan atau penggunaan kewenangannya apakah secara materi/substansi telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Aspek Prosedural, yaitu apakah prosedur pengambilan keputusan tata usaha negara yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut telah ditempuh atau tidak.

Pengujian tersebut tidak saja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga dengan memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), yaitu ;

- a. Asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan :
  - Persiapan yang cermat.
  - Asas Fair Play.
  - Larangan *Detournement de Procedure* (menyalahi prosedur).
- b. Asas yang berkaitan dengan pertimbangan serta susunan keputusan :

- Keharusan memberikan pertimbangan terhadap semua kepentingan pada suatu keputusan.
  - Pertimbangan tersebut harus memadai.
- c. Asas yang berkaitan dengan isi keputusan :
- Asas kepastian hukum dan asas kepercayaan.
  - Asas persamaan perlakuan.
  - Larangan *detournement de pouvoir*.
  - Asas kecermatan materiil.
  - Asas keseimbangan.
  - Larangan *Willekeur* (sewenang-wenang).

Indroharto dalam Bukunya *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Buku II, mengemukakan dasar untuk menguji KTUN adalah :

- a. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Melanggar Larangan *De'tournement de pouvoir*/penyalahgunaan wewenang;
- c. Menyimpang dari Nalar yang Sehat (Melanggar Larangan *Willekeur*);
- d. Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Sebuah ketetapan/keputusan yang tidak sah menurut Utrecht, mengenal tiga macam yakni :

- a. Batal (*nietig/absolute nietig*), berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Bagi hukum, akibat perbuatan hukum itu tidak ada sejak semula.
- b. Batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*), batal karena hukum atau batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*) berakibat suatu perbuatan untuk sebagian atau keseluruhan bagi hukum dianggap tidak pernah ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintahan batalnya sebagian atau seluruh akibat ketetapan itu.
- c. Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), berarti bagi hukum bahwa perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan itu diadakan karena perbuatan tersebut mengandung sesuatu kekurangan). Bagi hukum perbuatan tersebut ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya, sampai waktu pembatalannya, menjadi sah

(terkecuali dalam hal undang-undang menyebutkan beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan bila mungkin diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku :

- Azhary, M. Tahir,. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta : Bulan Bintang.
- Fahmi, A. Muin,. 2006. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta : UII Press.
- Fauzan, Muhammad. 2010. *"Hukum Pemerintahan Daerah" Edisi revisi*. Purwokerto: STAIN Press.
- Gunadi Widodo, Ismu dan Triwulan T , Titik,. 2014. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia I*. Jakarta: Kencana.
- H.R., Ridwan. 2011. *"Hukum Administrasi Negara" Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press.
- Ibrahim, Johny. 2008. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia.
- Indroharto. 1993. *"Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara" Buku I*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- M.Hadjon , Philipus, dkk,. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- Mahmud, Marzuki, Peter. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Marbun, SF,. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : UII Press.
- Neno Victor Vayed,. 2006. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung : Citra Aditya Bakti
- Setiadi, Wicipto. 2001. *"Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara" Suatu Perbandingan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syamsudin, M. 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Volly, Willy D.S. 2014. *Dasar-dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wiyono, R., 2010. *"Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara" Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika.

#### Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 1986 Nomor 77)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 35)



Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009  
tentang Perubahan Kedua Atas UU  
Nomor 5 Tahun 1986 tentang  
Peradilan Tata Usaha Negara  
(Lembaran Negara RI Tahun 2009  
Nomor 160)

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009  
tentang Kekuasaan Kehakiman  
(Lembar Negara RI tahun 2009  
Nomor 8)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004  
Tentang Pemerintahan Daerah.  
(Lembaran Negara Tahun 2004  
Nomor 125)